

Aleksandra Sabik

**POLITYKA IMIGRACYJNA I AZYŁOWA UNII EUROPEJSKIEJ
- ZARYS HISTORYCZNY I PROGNOZY ROZWOJU
NA POCZĄTKU XXI WIEKU**

Aktualny rozwój gospodarki światowej oraz pogłębiające się różnice między bogatą północą a ubogim południem naszego globu prowadzą do rozwoju migracji ludności między krajami i kontynentami. Najistotniejsze kierunki tych migracji to wysoko rozwinięte państwa Europy Zachodniej, Stany Zjednoczone, Kanada, Australia¹. Tym samym teren Unii Europejskiej jest docelowym miejscem wędrówki wielu mieszkańców innych regionów świata. Jednocześnie wewnątrz samej Unii dochodzi do migracji, najczęściej z krajów nowoprzyjętych do państw o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Poza typową migracją zarobkową, można wyróżnić kilka kategorii ruchów ludnościowych związanych m.in. z prześladowaniami politycznymi czy klęskami żywiołowymi². W ramach UE musiały powstać odpowiednie regulacje prawne, określające sposób realizacji polityki imigracyjnej na poziomie struktur unijnych oraz państw członkowskich. Tworzyły się one stopniowo, a kolejne etapy tego procesu zostały zarysowane w poniższym artykule.

Polityka migracji ludności pozostawała w obszarze zainteresowania polityków już od zarania Wspólnot Europejskich. Początkowo, w pierwszych dziesięcioleciach funkcjonowania wspólnot, kwestią migracji ludności zajmowano się w wymiarze wewnętrznym. Później zauważono istotną rolę ruchów migracyjnych wychodzących poza terytorium Wspólnoty. Wraz z traktatami rzymskimi zagwarantowana została swoboda przepływu pracowników pomiędzy krajami członkowskimi³. Wprowadzenie tego prawa w życie było możliwe w oparciu o szereg dokumentów i regulacji

¹ <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>.

² Por.: W. Anioł, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa 1992, s. 19-22.

³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, rozdz. 1, art. 48.

wspólnotowych, wśród których jednym z najważniejszych jest Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty⁴. Dzięki tej gwarancji umożliwiony został swobodny przepływ pracowników – zarówno specjalistów, jak i robotników niewykwalifikowanych. Wymiana taka służyła wzrostowi gospodarczemu państw oraz stopniowemu poprawianiu się standardu życia w krajach zachodniej Europy.

Do czasu załamania się koniunktury i kryzysu energetycznego w połowie lat 70., na terenach państw członkowskich wspólnoty europejskiej osadzono wielu robotników spoza jej granic. Do Europy przyjeżdżali w poszukiwaniu pracy mieszkańcy zamorskich kolonii – Algierii, Indii, Indonezji. Bogatsze i lepiej rozwinięte państwa europejskie rekrutowały pracowników także z nieodległych krajów południowej Europy, m.in. Grecji, Portugalii, Włoch, Turcji, skąd ludność chętnie przemieszczała się w poszukiwaniu zatrudnienia i dla poprawy warunków życia. Masowo sprowadzana tania siła robocza była nieocenioną pomocą dla podreperowania zdewastowanego po II wojnie światowej przemysłu Francji czy Niemiec. Z czasem jednakże okazało się, że niekontrolowany napływ imigrantów powoduje istotne zmiany społeczne i gospodarcze, czego inicjatorzy tych działań nie przewidzieli. Efekty tych niedociągnięć obserwujemy obecnie w obu wspomnianych państwach⁵.

Masowe migracje automatycznie powodują transformację jednolitych narodowych państw Europy Zachodniej w społeczeństwa wielokulturowe. Zachód będzie się bronić a rdzenni mieszkańcy niełatwo zrezygnują ze swojej tożsamości kulturowej. Dlatego proces budowania społeczeństw wielokulturowych we współczesnej Europie będzie rodzić dużo więcej konfliktów i napięć, niż wywołało tworzenie się państw postkolonialnych⁶.

Swoboda przepływu obywateli – inicjatywa i pierwsze regulacje

W początkach funkcjonowania Wspólnot Europejskich kwestia swobody poruszania się zawężona była do migracji ekonomicznych, dotyczyła więc jedynie przepływu pracowników w obrębie Wspólnoty. W latach 70. światło dzienne ujrzały pierwsze dążenia do poszerzenia swobody poruszania się na wszystkich obywateli.

Pierwszym sygnałem współpracy ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości było TREVI. W 1976 r. nazwa rzymskiej fontanny stała się akronimem słów: terroryzm, radykalizm, ekstremizm, przestępczość międzynarodowa (*violence internationale*). TREVI stał się załącznikiem współpracy w zakresie ochrony przed terroryzmem, jednakże zakres aktywności został z czasem poszerzony o kwestie związane z działalnością policyjną na granicznych terenach państw członkowskich. W ten sposób istotnym, żywym obiektem zainteresowania stali się nielegalni imigranci

⁴ Dyrektywa Rady z 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pomocy pracownikom Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (68/360/EWG).

⁵ Pod koniec 2005 r. we Francji i Hiszpanii wybuchły gwałtowne zamieszki na tle rasowym. W hiszpańskich enklawach na terenie Afryki Północnej: Melili i Ceucie, kilkakrotnie doszło nawet do krwawych starć z imigrantami. Natomiast we Francji wybuchły zamieszki wywołane tragiczną śmiercią nastolatków z rodzin imigrantów.

⁶ W. Anioł, *op. cit.*, s. 28.

przekraczający owe granice. Współpraca rozpoczęta powyższym porozumieniem pozwoliła w dalszej przyszłości na utworzenie Europolu⁷ (początek działalności przypada na rok 1994). Jest to organizacja, której celem jest poprawa skuteczności oraz współpracy między właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu i zwalczaniu poważnych form przestępczości międzynarodowej (w tym handel żywym towarem, nielegalne przekraczanie granic, zorganizowany proceder przemykania ludzi).

W ramach Wspólnot Europejskich, w roku 1986, ministrowie spraw wewnętrznych zainicjowali współpracę w zakresie kontroli granic i azylu (*Ad Hoc Group on Immigration*). Grupa złożona z urzędników krajowych ministerstw odpowiedzialnych za sprawy imigracji oraz przedstawicieli Komisji miała za zadanie uzgadnianie narodowych strategii dotyczących imigracji, przyznawania azylu oraz wydawania wiz. Zawierane wówczas konwencje służyły głównie wymianie doświadczeń między państwami członkowskimi⁸.

Pod koniec lat 80. powołano do życia różne grupy, które miały służyć wymianie doświadczeń w sprawach azylu i imigracji⁹. Jednym z największych osiągnięć tego dziesięciolecia w polityce spraw wewnętrznych i sprawiedliwości jest traktat z Schengen, nieoceniony dla budowania wspólnej przestrzeni wolności i bezpieczeństwa w Europie. Dla całościowego zorganizowania tej przestrzeni nie można było pominąć kwestii azylu. Uchodźcy do dziś stanowią spory odsetek ludności napływającej do krajów europejskich. Obecnie ich liczba jest nawet zagrożeniem dla małych enklaw UE, takich jak Ceuta, Melilla lub europejskie wyspy (Wyspy Kanaryjskie, Malta, Lampeduza).

Pierwszy akt prawny regulujący tę kwestię to Konwencja Dublińska przyjęta w czerwcu 1990 r. Wprowadziła ona fundamentalną zasadę odpowiedzialności jednego kraju za rozpatrzenie wniosku o przyznanie azylu – wprowadziła system weryfikacji, które z państw członkowskich powinno tę procedurę prowadzić. Zawierała także uzgodnienia dotyczące obowiązków tych państw względem uchodźców lub cudzoziemców starających się o azyl. Były to pierwsze regulacje prawa międzynarodowego, które w przyszłości stały się bazą dla wprowadzanych zmian, uaktualnień oraz bardziej szczegółowych postanowień odnośnie uchodźców.

Strefa Schengen

Milowym krokiem w polityce swobodnego przemieszczania się osób był traktat z Schengen (1985 r.), który do dziś stanowi bazę dla wszelkich działań państw sygnatariuszy tego porozumienia (Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Luksemburg, w 1995 r. do strefy Schengen weszły Włochy, Grecja, Hiszpania, Portugalia). W ukła-

⁷ <http://www.europol.eu.int>.

⁸ *Polityka imigracyjna, wizowa i azylowa Unii Europejskiej – najważniejsze instrumenty prawne i aktualna dyskusja*, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>.

⁹ Wymienić tu można Grupę Koordynatorów ds. Swobodnego Przepływu Osób oraz Komitet ds. Zwalczania Narkotyków powołane do życia przez Radę Europejską. A. Marszałek, *Integracja europejska*, Warszawa 2004, s. 384.

dzie zaproponowano stopniowe zniesienie kontroli granicznych na wewnętrznych granicach UE z jednoczesnym wzmocnieniem kontroli na granicach zewnętrznych; rozbudowanie współpracy policyjnej między wszystkimi państwami członkowskimi, stworzenie wspólnej polityki azylowej i wizowej. Wprowadzone tym porozumieniem zmiany nie są ostateczne – ulegają ciągłym modyfikacjom, co pokazuje poniżej przedstawiona historia zawarcia i funkcjonowania układu.

W połowie czerwca 1984 r. Niemcy i Francja zawarły porozumienie w Saarbrücken, w sprawie ułatwiania obywatelom obu państw przekraczania wspólnej granicy¹⁰. Umowa ta dotyczyła jedynie kontroli na drogowych przejściach granicznych. Porozumieniem zainteresowały się kraje Beneluksu, mające już doświadczenie w funkcjonowaniu unii paszportowej. W 1985 r. w miejscowości Schengen podpisano nowe porozumienie¹¹ o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach (tzw. Schengen I) między krajami Unii Gospodarczej Beneluksu, Francją i RFN). Umowa ta została zawarta poza wspólnotowym porządkiem prawnym. Kolejne porozumienie – tzw. wykonawcze – podpisano w 1990 r., aby pięć lat później znieść wewnętrzne granice między sygnatariuszami porozumienia. W ten sposób powstała jedna zewnętrzna granica, na której prowadzono kontrolę przepływu osób, stosując jednakowe zasady odnośnie do imigracji, wiz, uchodźców.

Układ jest otwarty dla wszystkich członków Unii Europejskiej. Wynikająca z niego swoboda przepływu osób wewnątrz tzw. strefy Schengen dotyczy nie tylko obywateli państw sygnatariuszy, ale wszystkich osób wszelkiej narodowości i o dowolnym obywatelstwie, które przekraczają granice wewnętrzne na terenie objętym porozumieniem¹².

Do układu Schengen należy obecnie trzynaście państw Unii Europejskiej, które stopniowo dołączały do założycielskiej piątki. Islandia i Norwegia, wchodząca w skład Związku Paszportowego Krajów Nordyckich, są z grupą z Schengen stowarzyszone. Przyjęcie przepisów wynikających z układu z Schengen jest jednym z wymogów uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej przez kraje kandydujące, tak więc w przyszłości strefa swobodnego, niekontrolowanego przepływu osób znacznie się powiększy i obejmie prawie całą Europę. Także Polska dołączy do tego układu, jednakże dopiero po spełnieniu wszystkich wymogów gwarantujących bezpieczeństwo obywateli wewnątrz Unii. Najwcześniejszy termin określający przystąpienie Polski do strefy Schengen to październik 2007 r.¹³

Aby zapewnić państwom członkowskim jednocześnie wolność (przepływu ludności) oraz bezpieczeństwo w obrębie granic układu, podjęto szereg dodatkowych środków. Dotyczyły one wzmocnienia współpracy między krajowymi organami policji, współpracy celnej i prawnej. Pogłębienie tej współpracy miało również wspomóc proces zwalczania międzynarodowej przestępczości oraz zagrożeń wynikających z rozpowszechniającego się terroryzmu.

¹⁰ Blżej o genezie powstania systemu Schengen zob.: P. Wawrzyn, *Sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 24-25.

¹¹ *The Schengen Acquis and its Integration into the Union*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>.

¹² A. Marszałek, *op. cit.*, s. 384.

¹³ J. Pawlicki, *Za dwa lata zniknie granica z Unią*, www.gazeta.pl, 26.01.2005.

Konwencja wykonawcza z Schengen z 1990 r. wprowadziła tzw. środki kompensacyjne, które miały na celu wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego po zniesieniu kontroli osobowych w granicach systemu Schengen¹⁴. Najistotniejszym środkiem, jaki podjęto jest zaostrzenie kontroli na jej zewnętrznych granicach, przez wzgląd na likwidację wewnętrznych kontroli granicznych. Przyjęto wspólne zasady przekraczania tych granic, jednakowe procedury kontrolne. Na terminalach lotniczych i w portach wprowadzono osobne przejścia dla ludzi podróżujących w obrębie strefy Schengen oraz dla podróżnych przybywających spoza niej. Dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania całego systemu konieczne było nawiązanie współpracy pomiędzy administracją i służbami granicznymi poszczególnych członków układu, a także ujednolicenie regulaminów działania i szkolenia nowych pracowników.

Nie tylko służby graniczne wymagały pogłębienia współpracy. Podobne działania konieczne były również na poziomie służb policyjnych, aby ułatwić patrolowanie terenów nadgranicznych oraz ewentualne przekraczanie granic w celach pościgowych (w ramach strefy Schengen). Zauważono również istotną rolę przewoźników międzynarodowych, szczególnie linii lotniczych, w procesie walki z nielegalną imigracją – ich pozycja i zakres obowiązków służących podwyższeniu standardów bezpieczeństwa został zdefiniowany na potrzeby strefy wolnego przepływu osób. Obywatele pochodzący spoza Unii Europejskiej zostali zobligowani do składania deklaracji o przemieszczaniu się z jednego kraju do drugiego.

Wszelkie działania na poziomie służb granicznych, policji czy też administracji poprzedzać musiało ujednolicenie prawa, aby owa współpraca była legalna. Harmonizacja prawa została wprowadzona w życie zarówno w stosunku do zasad wkraczania na terytorium Schengen, jak i udzielania wiz krótkiego pobytu. Określono zasady udzielania azylu uchodźcom (Konwencja Dublińska, Regulacja Dublin II w 2003 r.¹⁵). Wzmocniono prawną współpracę przez szybkie ekstradycje oraz sprawną wymianę informacji o wchodzeniu w życie wyroków.

System informacyjny Schengen

Całość współpracy ukoronowało utworzenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), który jest jednym z najistotniejszych narzędzi używanych w ramach porozumienia. Stworzono go w celu wymiany danych, istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach układu.

¹⁴ Por. R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 169.

¹⁵ Rozporządzenie Dublin II z lutego 2003 r. zastąpiło Konwencję Dublińską o ustanowieniu mechanizmów określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl; w świetle Konwencji oraz Rozporządzenia osoby wnioskujące o azyl nie są imigrantami, ale cudzoziemcami korzystającymi z opieki międzynarodowej, www.biuletynmigracyjny-uw.edu.pl, kwiecień 2006.

W praktyce SIS pełni funkcję „centralnego rejestru poszukiwawczego”¹⁶. Informacje w nim zawarte pochodzą od wszystkich sygnatariuszy układu, a służą jednostkom konsularnym, policji, służbom granicznym w tychże krajach. Główne kategorie zawartych tam danych to¹⁷: osoby ścigane przez wymiar sprawiedliwości w jednym z państw członkowskich, osoby pod szczególnym nadzorem, osoby o narodowościach spoza Schengen, którym zabroniono wstępu na jej terytorium, dane osób wykorzystywane jako fałszywa tożsamość, informacje o zaginionych lub skradzionych pojazdach lub innych obiektach. SIS jest monitorowany przez niezależne ciało – Schengen Joint Supervisory Authority (JSA) z siedzibą w Brukseli.

Sieć informacyjną systemu tworzą krajowe bazy danych (N-SIS) połączone z centralą (C-SIS), którą wspierają krajowe jednostki SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry). Podstawowym zadaniem SIRENE jest wymiana informacji związanych z funkcjonowaniem SIS¹⁸. Na tym poziomie dodawane są do systemu nowe informacje o osobach lub przedmiotach oraz opis czynności, jakie należy podjąć w związku z ich lokalizacją na terenie strefy Schengen. W krajowych jednostkach SIRENE przechowywane są także wszelkie dokumenty stanowiące podstawę wpisu. W myśl Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen, SIRENE służą jako punkt łącznikowy pomiędzy służbami krajowymi oraz organami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne (np. Interpolem).

Funkcjonujący obecnie system SIS był zaprojektowany dla 13 państw członkowskich i dlatego, mając w perspektywie przyłączenie się kolejnych państw, rozpoczęto przygotowania nad systemem drugiej generacji SIS II, który miałby możliwość sprawnego funkcjonowania na poziomie 15 i więcej państw. W 2001 r. Rada uczyniła Komisję odpowiedzialną za przeprowadzenie tego przedsięwzięcia.

W maju 2005 r. Komisja przyjęła trzy propozycje instrumentów prawnych w sprawie utworzenia, działania i wykorzystania Systemu Informacyjnego Schengen II generacji (SIS II)¹⁹. Od tego czasu – na mocy Rozporządzenia Rady z kwietnia 2004 r. – do systemu SIS dołożone zostały nowe funkcje, między innymi odnoszące się do walki z terroryzmem międzynarodowym²⁰.

Dodatkowym porozumieniem mającym na celu ułatwienie współpracy, szczególnie w zakresie wymiany danych, było tzw. Schengen III. Sygnatariuszami porozumienia byli ministrowie Austrii, Belgii, Francji, Hiszpanii, Luksemburga, Holandii i Niemiec, którzy zebrali się w niemieckim miasteczku Prüm w maju 2005 r.

Układ dotyczy pogłębienia współpracy transgranicznej, przewiduje wzajemny dostęp do krajowych baz oraz wymianę danych dotyczących kodów DNA, odcisków palców, danych personalnych osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną lub zakłócenie przebiegu imprez masowych (również posiedzeń Rady Europejskiej), a także organizowanie wspólnych lotów deportacyjnych oraz wykorzystywanie uzbrojonych funkcjonariuszy ochrony na pokładach samolotów cywilnych²¹.

¹⁶ A. Marszałek, *op. cit.*, s. 386.

¹⁷ *The Schengen Information System concerns you*, JSA Secretariat.

¹⁸ T. Noszczyński, *SIRENE*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 34, www.gazeta.policja.pl.

¹⁹ <http://europa.eu.int/scadplus>.

²⁰ Rozporządzenie Rady nr 871/2004 z 29 kwietnia 2004 r.

²¹ A. Gruszczyk, F. Jasiński, *Układ z Prüm: czy nowe porozumienie o współpracy w zwalczaniu zagrożeń*

Cały dorobek prawny porozumienia z Schengen został włączony do *acquis communautaire*²² Unii Europejskiej na mocy protokołu dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego. Postanowienia z Schengen ulegają jednak ciągłej modyfikacji wraz ze zmieniającymi się warunkami – aby jak najlepiej odpowiadać współczesnym wymogom bezpieczeństwa państw sygnatariuszy. Traktat z Schengen miał podstawowe znaczenie dla obrania kierunku, w jakim zmierzały państwa europejskie – na długo przed utworzeniem Unii Europejskiej.

Migracje w Unii Europejskiej – traktat z Maastricht

Cofnijmy się teraz do początku lat 90., aby prześledzić ewolucję polityki imigracyjnej wraz z utworzeniem Unii Europejskiej. Wraz z traktatem z Maastricht (1992 r.), kompetencje dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przechodzą w obszar ponadnarodowy – następuje utworzenie trzeciego filaru Współpracy Międzyrządowej. Do polityki wspólnotowej tego filaru wpisane zostały: polityka azyłowa, wizowa, swobodny przepływ osób, regulacje związane z przekraczaniem granic zewnętrznych UE, polityka imigracyjna oraz prawa obywateli państw trzecich na terenie Wspólnoty.

Traktat ustanawiający Unię Europejską wprowadził pojęcie obywatelstwa europejskiego i zagwarantował każdemu obywatelowi państwa członkowskiego prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkiwania na obszarze UE²³. Wraz z podpisaniem Traktatu o UE, państwa członkowskie zobowiązały się do współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, podczas gdy wcześniej opierała się ona na zasadzie dobrowolności, w gremiach międzyrządowych²⁴ (jak np. współpraca z Schengen). Obszar ten określało dziewięć dziedzin (m.in. polityka azyłowa, imigracyjna, współpraca celna), w zakresie których państwa koordynowały swoje działania.

Wprowadzone instrumenty do realizacji tych działań miały charakter międzyrządowy i wymagały zgody wszystkich państw członkowskich. Dla ułatwienia implementacji współpracy, utworzono Komitet Wysokich Funkcjonariuszy koordynujący prace trzech grup w ramach trzeciego filaru²⁵. W zakresie form działania przewidziano wspólne stanowiska i działania oraz konwencje międzynarodowe.

Należy tutaj zaznaczyć, że trzeci filar w wersji ustalonej w traktacie z 1992 r. nie określał celów, którym wspomniana współpraca miałaby służyć. Braki te uzupełnia traktat z Amsterdamu, stwierdzając, iż „celem Unii ma być zapewnienie obywa-

dla porządku i bezpieczeństwa publicznego to właściwy kierunek współpracy w Europie?, www.wsisw.natolin.edu.pl.

²² Pod pojęciem tym, w odniesieniu do Unii Europejskiej, rozumieć należy całość pisanego i niepisanego prawa pierwotnego, wtórnego, zawarte umowy międzynarodowe oraz ogólne zasady prawa; por.: C. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2000, s. 21.

²³ M. Mazińska, *Obywatele państw trzecich w poszerzonej Unii Europejskiej*, www.wspolnota-polska.org.pl.

²⁴ S. Wernicke, C. Zacker, *op. cit.*, s. 27.

²⁵ A. Marszałek, *op. cit.*, s. 387.

telom wysokiego poziomu bezpieczeństwa (*safety*) w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa (*security*) i sprawiedliwości²⁶.

Traktat Amsterdamski

Regulacje prawne dla omawianych polityk znajdują się w Traktacie Amsterdamskim (data podpisania: 2 października 1997 r.), w artykułach 61-63 traktatu. Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., przewidywał powstanie w 2004 r. „obszaru wolności, bezpieczeństwa (wewnętrznego) i sprawiedliwości”. Polityka imigracyjna, azylowa i kontrola zewnętrznych granic ma funkcjonować jako wspólna polityka, a nie – jak do tej pory – w formie luźnej współpracy międzyrządowej. Zakres regulacji oraz cele polityki imigracyjnej zawarte w Traktacie sprowadzają się do kilku najważniejszych punktów²⁷:

- 1) Usunięcie kontroli osób, zarówno obywateli UE, jak i krajów trzecich, na granicach wewnętrznych UE.
- 2) Współpraca w zakresie standardów i metod kontroli osób przekraczających granice zewnętrzne UE.
- 3) Zasady przyznawania wiz.
- 4) Zasady przebywania obywateli nieunijnych na terytorium Wspólnoty w okresie nieprzekraczającym trzech miesięcy. Utworzenie wykazu państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz państw, których obywatele są zwolnieni z takiego wymogu.
- 5) Ujednolicenie kryteriów i mechanizmów określających zasady udzielania azylu oraz warunków, jakie muszą być spełnione, by uzyskać status uchodźcy.
- 6) Sposoby przeciwdziałania nielegalnej imigracji, włączając w to procedury repatriacji, zasady przyznawania wiz długoterminowych oraz warunki określające możliwość łączenia rodzin.
- 7) Zasady i prawa legalnego przebywania na terytorium państw członkowskich UE.

W sprawie wiz, imigracji i azylu Traktat ustanawia, że państwa członkowskie zachowują kompetencję w zakresie utrzymania prawa i porządku oraz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Pozwala on też na reagowanie na gwałtowny napływ osób z państw trzecich²⁸. Państwa członkowskie zachowują daleko idącą samodzielność w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Rada Europejska ma inicjować wspólne działania tylko wówczas, gdy samodzielne działania poszczególnych państw nie były wystarczające lub skuteczne. W takich sytuacjach Rada może zajmować wspólne stanowiska i wspierać współpracę, podejmować wspólne działania, wydawać wspólne konwencje, zalecenia czy opinie dla państw członkowskich. Państwa członkowskie mają jednak obowiązek wzajemnych konsultacji w związku z działaniami przez nie podejmowanymi.

²⁶ C. Mik, E. Wojtaszek-Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 19.

²⁷ <http://www.ue.krakow.pl/pliki/023.pdf>.

²⁸ C. Mik, E. Wojtaszek-Mik, *op. cit.*, s. 25.

Nastąpiło także wzmocnienie prerogatyw Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich przez objęcie jurysdykcją Trybunału dziedzin przeniesionych z III do I filaru – polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej i zagadnień związanych ze swobodnym przepływem osób.

Traktat Amsterdamski przewidział pięcioletni okres dochodzenia do wypracowania wspólnych procedur, które docelowo winny doprowadzić do utworzenia „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” na terenie Unii Europejskiej, gdzie nie będzie kontroli osób na granicach wewnętrznych, bez względu na ich narodowość. W ciągu kolejnych lat od zawarcia tego traktatu polityka imigracyjna oraz azyl były istotnym obszarem działania dla każdej prezydencji.

Należy zaznaczyć, że Wielka Brytania, Irlandia i Dania nie wyraziły zgody na stosowanie wspólnych procedur przewidzianych w Traktacie Amsterdamskim. Niektóre z państw członkowskich w okresie przewodniczenia Radzie Europejskiej doprowadziły jednakże do uwypuklenia tego tematu i podjęcia kolejnych ważnych postanowień.

Spotkania Rady Europejskiej

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Wiedniu w 1998 r., dostrzeżono potrzebę przyjęcia globalnych rozwiązań dotyczących udzielania tymczasowej ochrony i opracowania systemu europejskiej solidarności – w zakresie przyjmowania uchodźców. Postulowano kontynuowanie prac nad systemem Eurodac²⁹, zasadami traktowania osób przybywających z krajów trzecich oraz globalną strategią wobec migracji. Rada Europejska pozytywnie zaopiniowała decyzję Rady UE w sprawie powołania grupy roboczej na wysokim szczeblu ds. azylu i migracji³⁰. Rada Europejska podkreśliła znaczenie szybkiego włączenia układu z Schengen do porządku prawnego Unii Europejskiej.

Na szczycie w Wiedniu pozytywnie zaopiniowano wejście w życie Konwencji o Europolu³¹, co jednoznacznie wskazywało na zacieśnianie współpracy policji w walce z wszelkimi groźnymi przejawami przestępczości zorganizowanej. Nie jest to temat obojętny polityce migracyjnej, bowiem zjawisko handlu ludźmi oraz nielegalne przekraczanie granic z roku na rok odbywa się na coraz większą skalę.

Warto nadmienić, że Europejskie Biuro Policji uczestniczyło w kilku istotnych międzynarodowych operacjach, związanych m.in. z przemytem narkotyków (operacja *Bravo, Page*), przemycańmi ludzi (*Samot*) oraz kradzieżami pojazdów (*Victor*)³². W ten sposób przedstawia się aktywna rola tej organizacji, pozostającej równocześnie źródłem informacji dochodzeniowych i ośrodkiem analitycznym pomagającym zwalczać międzynarodową przestępczość.

²⁹ W systemie tym państwa członkowskie zobowiązane są do pobrania odcisków palców każdej osobie powyżej 14 roku życia ubiegającej się o azyl; por. E. Borawska-Kędzierska, M. Prus, *Polityka imigracyjna i azylowa*, [w:] *Obszar wolności...*, s. 151.

³⁰ *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002*, „Monitor Integracji Europejskiej”, www2.ukie.gov.pl.

³¹ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli 26 lipca 1995 r., weszła w życie w 1998 r.

³² P. Wańczyk, *Sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 45.

Oficjalnie zapowiedziano także, iż na szczycie Rady Europejskiej 15 i 16 października 1999 r. w Tampere zostaną ocenione dotychczasowe postępy oraz przyjęte wytyczne co do przyszłych działań Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Szczyt Rady Europejskiej w Tampere przyniósł najważniejsze decyzje w omawianej tu dziedzinie. Z biegiem czasu problem rosnącej liczby imigrantów napływających do Europy – niemal jak do krainy mlekiem i miodem płynącej – musiał znaleźć odpowiedź w unijnej polityce. Pomimo narastających nastrojów ksenofobicznych w niektórych państwach (szczególnie tych z dużym odsetkiem imigrantów), funkcjonariusze unijni nie chcą zamykać bram Europy. Stanowisko Rady Europejskiej jest jednoznaczne: „Odmawianie wolności tym, których okoliczności zmuszają do uzasadnionych starań o możliwość wjazdu w nasze granice, byłoby sprzeczne z europejską tradycją”³³.

Tego rodzaju polityka musi być oparta na zasadach, które są jasne zarówno dla obywateli państw UE, jak i wychodzą naprzeciw tym, którzy szukają bądź ochrony w ramach Unii, bądź dostępu do niej. Oczywiście jest, że realizacja tej idei wymaga od Unii opracowania wspólnej polityki w sprawach azylu i migracji oraz właściwego zorganizowania systemu kontroli granic, tak by powstrzymać nielegalną imigrację oraz zwalczać tych, którzy planują oraz popełniają związane z tym przestępstwa międzynarodowe. Takie podejście polityków europejskich narzuca konieczność budowania stabilnych porozumień z władzami państw trzecich, skąd pochodzą imigranci. Ma to służyć ograniczaniu nielegalnej imigracji, wspieraniu integracji oraz większej kontroli nad przepływem ludności.

Ponieważ Unia nie jest w stanie przyjąć wszystkich chętnych imigrantów, należy także wspierać obcokrajowców przebywających na terenie UE w powrocie do ich kraju. Dla realizacji tego ostatniego postulatu potrzebne są porozumienia o readmisji zawierane z państwami trzecimi oraz spójna dla całej Unii polityka wizowa i azylowa. Nie chodzi tu jednak o przymknięcie drzwi „do raju”, ale o zapewnienie obecnym i przyszłym mieszkańcom bezpieczeństwa.

Podsumowując, Rada Europejska wyznaczyła najważniejsze obszary przyszłych działań Unii Europejskiej na polu polityki migracyjnej i azylowej:

- 1) partnerstwo z krajami pochodzenia,
- 2) wspólny Europejski System Azylowy,
- 3) zapobieganie dyskryminacji obywateli państw trzecich,
- 4) kontrola masowych ruchów migracyjnych³⁴.

Efektem szczytu w Tampere było ustalenie pięcioletniego programu działań w wyżej wymienionych obszarach w celu tworzenia spójnej i całościowej polityki migracyjnej oraz azylowej. Ta zaś, funkcjonując prawidłowo, ułatwić miała zarządzanie falami migracji skierowanej na teren Unii Europejskiej.

³³ Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002..., s. 288–300.

³⁴ Te podstawowe zadania w obszarach objętych trzecim filarem Unii określono w konkluzjach z posiedzenia w Tampere; por. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r. Wnioski prezydencji*, [w:] *Obszar wolności...*, s. 488–498.

Dla skonkretyzowania powyższych działań, które są bardzo ogólnikowe i zawierać mogą wiele różnorodnych posunięć, Komisja Europejska wprowadziła w marcu 2000 r. tablicę wyników (*score-board*)³⁵. Określa ona poszczególne cele, które są niezbędne do realizacji programu z Tampere. W ten sposób z jednej strony informowano obywateli o środkach już podjętych i realizowanych, a z drugiej, tabela wskazywała opóźnienia w ich wprowadzaniu w poszczególnych państwach. Tabela jest wciąż uzupełniana i dostępna dla opinii publicznej na stronach internetowych Unii Europejskiej.

Wiele z postanowień Traktatu Amsterdamskiego pozostawało martwych, co było przedmiotem ostrej krytyki ze strony Komisji Europejskiej. Często przyczyna tkwiła w opieszałości państw członkowskich, które nie podejmowały stosownych działań dla harmonizacji prawa w polityce imigracyjnej. Dlatego też sama Komisja przyjęła nowe rozwiązania legislacyjne dla usprawnienia wdrażania programu z Tampere.

Przełomem w przyhamowanej do tej pory realizacji programu z 1999 r. był szczyt Rady Europejskiej w Laeken w 2001 r., gdzie dokonano oceny dotychczasowych osiągnięć w dziedzinie swobód obywatelskich, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Przede wszystkim skrytykowano utrzymywanie zasady jednomyślności, co utrudniało przyjmowanie nowych aktów prawa wtórnego³⁶.

Mimo pewnych osiągnięć, takich jak Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, rozporządzenie w sprawie Eurodac (bazy odcisków palców osób ubiegających się o azyl) i dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, postęp był wolniejszy niż oczekiwano. Potrzebne było nowe podejście.

Rada Europejska zobowiązała się – na podstawie wniosków z Tampere – do jak najszybszego uchwalenia wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, nie zapominając o konieczności zachowania równowagi między ochroną uchodźców, zgodnie z Konwencją Genewską z 1951 r., a możliwościami Unii i jej państw członkowskich w zakresie przyjmowania obywateli krajów trzecich³⁷.

Podczas szczytu w Laeken, Rada zaproponowała wprowadzenie poniższych instrumentów:

- 1) integracja polityki dotyczącej przepływów migrującej ludności z polityką zagraniczną Unii Europejskiej; w szczególności umowy o readmisji muszą być zawierane z zainteresowanymi państwami na podstawie nowej listy priorytetów i jasno określonego planu działań; Rada Europejska zaapelowała o opracowanie planów działań na podstawie oświadczenia Komisji w sprawie nielegalnej imigracji i przemytu osób³⁸;
- 2) opracowanie europejskiego systemu wymiany informacji w sprawie azylu, imigracji i krajów pochodzenia; wdrożenia Eurodac oraz stworzenia skutecznych procedur dla realizacji Konwencji Dublińskiej;
- 3) ustanowienie wspólnych standardów w zakresie procedur udzielania azylu, przyjmowania uchodźców i łączenia rodzin;

³⁵ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33121.htm>.

³⁶ E. Borawska-Kędzierska, M. Prus, *op. cit.*, s. 133.

³⁷ *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002...*, s. 163–164.

³⁸ Przykładem zawartego porozumienia w sprawie readmisji i ruchu wizowego jest porozumienie z Rosją z 25 maja 2006 r. Negocjacje prowadzone były już od 2002 r., www.pap.pl.

4) przyjęcie specjalnych programów mających na celu walkę z dyskryminacją i rasizmem.

Postulowano skuteczniejsze sprawowanie kontroli nad zewnętrznymi granicami Unii, co miało pomóc w walce z terroryzmem, sieciami nielegalnej imigracji oraz w sterowaniu migracjami.

Do czasu szczytu w Sewilli w 2002 r. pojawiły się nowe, negatywne efekty rosnącej imigracji do krajów Unii, powiązane także ze zjawiskiem terroryzmu międzynarodowego. Znalazło to swoje odbicie w postanowieniach Rady Europejskiej w Sewilli. Nie nastąpiło jednak zatrzymanie procesu tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w obrębie Unii Europejskiej, ale wprowadzenie dodatkowych środków ostrożności³⁹. Rada zadecydowała o przyspieszeniu realizacji zainicjowanego w Tampere programu zmierzającego do opracowania wspólnej polityki Unii Europejskiej w dziedzinach azylu i imigracji.

Należy pamiętać, że działania podejmowane w krótkiej i średniej perspektywie na rzecz wspólnego zarządzania ruchami migracyjnymi muszą uwzględniać odpowiednią równowagę między, z jednej strony, polityką integracji imigrantów przebywających w poszczególnych krajach zgodnie z literą konwencji międzynarodowych, a przede wszystkim z Konwencją Genewską z 1951 r., z drugiej zaś – zdecydowanymi działaniami mającymi na celu zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi.

Wyznaczono więc podstawowe zasady działania Unii w tej dziedzinie, które mają zagwarantować przybywającym licznie imigrantom ich prawa przy jednoczesnym wskazaniu podstawowych obowiązków, jakie owi przybysze powinni realizować. Unia Europejska nie ma bowiem nieskończonych i niewyczerpanych możliwości wspierania każdej liczby masowo napływających imigrantów. Uwypuklenie tego aspektu na szczycie w Sewilli oraz stała obecność tego aspektu w europejskiej debacie migracyjnej mogą dać oręż zwolennikom teorii o budowaniu Europy-fortecy. Wydaje się jednak, iż niezauważenie oczywistych ograniczeń finansowych i organizacyjnych mogłoby spowodować jeszcze głębsze problemy w przyszłości, wynikające z kompletnego braku kontroli nad przepływem ludności na terenie Europy.

Podczas szczytu podkreślono również wciąż ważne i niezmiennie ideały Konwencji Genewskiej z 1951 r., jak np. zapewnienie uchodźcom bezzwłocznej i skutecznej ochrony dla prawdziwych ofiar prześladowań i represji. Jednoznacznie potępiono nadużywanie tego systemu ochrony przez imigrantów niespełniających kryteriów genewskich. Kraj przyjmujący wnioski potencjalnych uchodźców powinien zapewnić szybki powrót do ojczyzny tych osób, których wnioski o przyznanie azylu zostały odrzucone.

³⁹ W okresie prezydencji hiszpańskiej w 2002 r. kilka państw europejskich (Dania, Włochy) zadecydowało o zaostrzeniu krajowych regulacji odnoszących się do imigrantów, zmniejszono też pomoc świadczoną uchodźcom. Największe koszty związane z nielegalną imigracją ponosiły państwa śródziemnomorskie – Grecja, Włochy, Hiszpania – tutaj bowiem ściągały rzesze imigrantów z Afryki. Nie powinno zaskakiwać, iż kwestia ochrony granic zewnętrznych Unii oraz dalsze tworzenie wspólnej polityki migracyjnej było istotnym punktem debaty Rady Europejskiej w Sewilli. *Bilans prezydencji hiszpańskiej w Unii Europejskiej (1 stycznia 2002 r. – 30 czerwca 2002 r.)*, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>.

Istotne decyzje zapadły także w kontekście zwalczania nielegalnej migracji. Unia Europejska ustanowiła środki umożliwiające kierowanie ruchami migracyjnymi i przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Rada Europejska wezwała Radę i Komisję, aby w ramach swej działalności zapewniły realizację takich środków jak⁴⁰:

- 1) przegląd listy krajów trzecich, których obywatele muszą mieć wizy lub są zwolnieni z tego wymogu;
- 2) wprowadzenie wspólnego systemu identyfikacji danych wizowych;
- 3) przyspieszenie zawarcia obecnie negocjowanych porozumień o readmisji i zatwierdzeniu podstawowych założeń do negocjacji tych porozumień;
- 4) przyjęcie ramowej decyzji w sprawie przeciwdziałania handlu ludźmi, zapobieganie nielegalnemu wjazdowi, tranzytowi oraz pobytowi.

Podczas szczytu w Sewilli zainicjowano stopniowe wprowadzanie skoordynowanego i zintegrowanego administrowania granicami zewnętrznymi, co służyć ma uszczelnieniu granic i poprawieniu ich bezpieczeństwa. Najważniejszymi instrumentami miały być służby europejskiej policji granicznej. Plany powołania takich służb wywołały wiele kontrowersji ze względu na narodowy charakter ochrony granic każdego z państw członkowskich⁴¹. Ostatecznie wysunięty został wniosek wobec Rady, Komisji i państw członkowskich, aby w ramach swojej odpowiedzialności wdrożyły m.in.:

- 1) wspólne operacje przy granicach zewnętrznych;
- 2) stworzenie sieci migracyjnych urzędników łącznikowych (*immigration liaison officers*) państw członkowskich;
- 3) ustanowienie wspólnego podstawowego programu szkoleń dla straży granicznej i ujednolicenie przepisów europejskich dotyczących granic.

Jedną z ważniejszych decyzji było uznanie konieczności ożywienia dialogu z państwami trzecimi w zakresie polityki migracyjnej i azylowej⁴². Podczas szczytu podkreślono, że przeciwdziałanie nielegalnej migracji wymaga zastosowania wszystkich instrumentów w kontekście stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej.

Likwidowanie podstaw nielegalnej migracji – włączone do celów długofalowych Unii Europejskiej, miało się także odbywać przez wspieranie rozwoju gospodarczego w krajach dotkniętych tym problemem. Zapobieganie wzmożonej emigracji z krajów ubogich i rozwijających się miało odbywać się przez współpracę gospodarczą, intensyfikację handlu, pomoc na rzecz rozwoju i zapobieganie konfliktom.

Wszelkie porozumienia o współpracy czy stowarzyszeniu, zawierane przez dowolne państwa trzecie z Unią Europejską lub Wspólnotą Europejską, miały zawierać klauzulę o wspólnym administrowaniu ruchami migracyjnymi oraz o przymusowej readmisji w przypadku nielegalnej migracji⁴³.

⁴⁰ Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002..., s. 225.

⁴¹ A. Gruszczak, F. Jasiński, *Granice zewnętrzne Unii granicami integracji?*, www.wsisw.natolin.edu.pl.

⁴² Por.: E. Borawska-Kędzierska, M. Prus, *op. cit.*, s. 133.

⁴³ Readmisja przez państwa trzecie powinna obejmować readmisję ich własnych obywateli przebywających bezprawnie na terenie kraju członkowskiego oraz obywateli innych krajów, gdy wykazano, że dostali się na teren Unii przez dany kraj. UE zobowiązała się jednocześnie do udzielenia niezbędnej pomocy technicznej i finansowej z tym zakresie, po przyznaniu odpowiednich środków na ten cel z wspólnotowego budżetu; *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002...*, Sewilla 21–22.06.2002, www2.ukie.gov.pl.

Rada zadeklarowała udzielenie niezbędnej pomocy technicznej i finansowej w tym zakresie, przy wydzieleniu odpowiednich środków w ramach perspektywy finansowej UE.

Ostatnią z kluczowych wytycznych z Sewilli było przyspieszenie prac legislacyjnych nad wspólną polityką w dziedzinie imigracji i azylu⁴⁴. W kwietniu 2002 r. została przyjęta dyrektywa określająca minimalne standardy przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Ujednoliciła ona podstawowe warunki i prawa przysługujące osobom starającym się o azyl, pozostawiając państwom członkowskim możliwość przyjęcia przepisów korzystniejszych⁴⁵. Przedstawiono podstawowe prawa i obowiązki takich osób, które to ustalenia powinny być przestrzegane na terenie całej Unii Europejskiej.

W ten sposób w przyszłości władze Unii pragnęły zmniejszyć niekorzystne zjawisko nazywane *asylum shopping*, które powodowane było istotnymi różnicami w jakości traktowania uchodźców lub obcokrajowców starających się o ten status. Wyrównanie tych różnic miało służyć zarówno uchodźcom, jak i instytucjom państwowym odpowiedzialnym za działania w tym zakresie. Na powyższe instytucje nałożono obowiązek informowania osób starających się o azyl o ich prawach, zapewnienie podstawowych środków do godnego życia (zakwaterowanie, wyżywienie, pomoc zdrowotna) oraz rozwoju (dostęp do kształcenia, pracy). Warunki zatrudnienia osób wnioskujących o azyl pozostawiono do ustalenia w każdym z krajów członkowskich.

Podsumowując, wspomniana dyrektywa zagwarantowała osobom starającym się o azyl szeroki zakres praw, dzięki którym państwo przyjmujące nie mogło im odmówić zabezpieczenia podstawowych potrzeb. Jednocześnie wprowadzenie jednolitej regulacji na terenie całej Unii mogłoby doprowadzić w przyszłości do obniżenia standardów przyjmowania uchodźców, jeśli wcześniej dane państwo oferowało wyższy poziom wsparcia. Bez względu jednak na te możliwe negatywne skutki wejścia w życie powyższej dyrektywy, z pewnością stanowiła ona istotny wkład w budowę Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, postulowanego już od roku 1999.

W 2003 r., czerwcowy szczyt Unii Europejskiej w Salonikach potwierdził wagę zjawiska imigracji występującego w Europie. Pierwszym tego dowodem był dokument „O imigracji, integracji i zatrudnieniu”⁴⁶, przygotowany tuż przed szczytem przez Komisję Europejską i określający stan realizacji postanowień z Tampere w zakresie podanym w tytule. Jego treść była podstawą do dyskusji na temat imigracji na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach. Polityka integracji imigrantów w krajach Unii miała być odpowiedzią na problemy demograficzne i ekonomiczne⁴⁷.

⁴⁴ Głównie chodziło o przyjęcie rozporządzenia Dublin II, dyrektywy o minimalnych standardach kwalifikowania i nadawania statusu uchodźców, postanowienia o łączeniu rodzin i statusie długoterminowych, stałych mieszkańców UE, wspólne standardy procedur udzielania azylu.

⁴⁵ A. Sobiech, *Polityka azylowa w Unii Europejskiej – aktualny stan prawny*, „Z Obcej Ziemi” 2004, nr 21, <http://www.unhcr.pl>.

⁴⁶ M. Mazińska, *Obywatele państw trzech w poszerzonej Unii Europejskiej*, <http://www.wspolnotapolska.org.pl/index.php?id=kr310265>.

⁴⁷ *Spotkanie Rady Europejskiej w Salonikach*, „Monitor Integracji Europejskiej”, www2.ukie.gov.pl.

Sukces takiej polityki upatrywano w zaangażowaniu władz każdego szczebla, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, związków oraz wszelkich instytucji zajmujących się migrantami.

Niedługo po szczycie w Salonikach, podczas sesji Rady ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Luksemburgu, odbyła się dyskusja na temat minimalnych standardów w zakresie procedur przyznawania i odbierania statusu uchodźcy. W jej ramach stałym elementem było wprowadzenie listy krajów trzecich, których obywatele nie będą mogli otrzymać azylu w żadnym z krajów unijnych. Lista tzw. państw bezpiecznych budzi wiele kontrowersji ze względu na różną ocenę warunków społecznych oraz poziomu bezpieczeństwa w tych krajach. Jednoznaczne przypadki tortur i prześladowań automatycznie umożliwiają obywatelom tego kraju staranie się o status uchodźcy w państwach UE.

Istnieją jednak specyficzne obrzędy i praktyki religijne lub kulturowe, które w opinii organizacji humanitarnych zaliczyć można do prześladowań lub tortur, ale mimo to kraj, w którym są one stosowane, na proponowanej przez Komisję Europejską liście oznaczony jest jako bezpieczny⁴⁸. Na skutek licznych protestów oraz ciągle żywej debaty nadal nie została stworzona ostateczna wersja owej listy. Jej wprowadzenie byłoby kolejnym krokiem w budowie Wspólnego Systemu Azylowego.

Program Haski

W listopadzie 2004 r., czyli pięć lat po Tampere, przywódcy UE przyjęli Program Haski, utworzony w celu zacieśnienia współpracy między państwami Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Szczegółowe wytyczne do tego Programu przyjęte zostały w oparciu o sprawozdanie z realizacji programu nakreślonego w Tampere w 1999 r.⁴⁹ Program Haski, którego realizacja przypada na lata 2005–2010, zakłada poprawę zdolności państw członkowskich UE do działania w następujących obszarach: zagwarantowanie fundamentalnych praw człowieka, dostęp do organów sprawiedliwości, walka ze zorganizowaną przestępczością, pohamowanie groźby terroryzmu, zapewnienie ochrony uchodźcom, regulacja napływu nowych imigrantów oraz kontrola granic zewnętrznych Unii⁵⁰. Jednocześnie zauważono, iż od końca lat 90. nastąpił postęp w realizacji polityki imigracyjnej i azylowej.

Osiągnięto też zgodę polityczną w kwestii dyrektywy ustalającej normy minimalne dotyczące procedur przyznawania i cofania statusu uchodźcy przez państwa członkowskie. Najważniejszym osiągnięciem było ustalenie wspólnej definicji

⁴⁸ Nieoficjalnie mówi się o uznaniu bezpiecznym afrykańskiego Mali, gdzie powszechnie stosuje się praktyki obrzezania kobiet; projekt listy stworzyć miał Franco Frattini, komisarz odpowiedzialny za sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, UE o liście państw bezpiecznych, <http://www.polskieradio.pl/iar/kor.aspx?iID=7500>.

⁴⁹ Prócz polityki migracyjnej i azylowej dotyczyły one obywatelstwa Unii, polityki wizowej, wzmocnienia bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości; por. M. Lewandowski, *Ocena wykonania „Agendy z Tampere” jako punkt wyjścia dla opracowania Programu Haskiego*, [w:] *Obszar wolności...*, s. 429–438.

⁵⁰ J. van Selm, *The Hague Program Reflects New European Realities*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=276>.

uchodźcy oraz minimalnych warunków, które muszą spełnić obywatele państw trzecich, aby ubiegać się o taki status.

Dyrektywę w tej ostatniej kwestii Rada Europejska przyjęła w kwietniu 2004 r.⁵¹ Określono wówczas generalne zasady, według których przyznawany ma być status uchodźcy oraz „ochrona subsydiarna” (w prawie polskim „pozwolenie na pobyt tolerowany”).⁵² Liderzy unijni byli również zgodni co do nowego sposobu podejmowania decyzji w obszarach azylu, imigracji oraz kontroli granic. Wymóg jednomyślności pomiędzy krajami członkowskimi został przeniesiony na metodę większości kwalifikowanej, w większości obszarów podlegających dziedzinom sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Zasadniczo Program Haski nie wychodzi poza granice wyznaczone w Tampere, ale różni się sposobem podejścia do tematu. Kilkuletnie doświadczenia w rozwiązywaniu problemów imigracji pozwoliły na udoskonalenie formuły realizacji wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Terminologia Programu wydaje się być bardziej pragmatyczna. Zrezygnowano z niedookreślonego partnerstwa z krajami trzecimi, na rzecz „zewnętrznego wymiaru” polityki migracyjnej. W tej formie Program miał promować ochronę uchodźców także poza granicami UE oraz włączać pozaeuropejskie rządy, instytucje i organizacje do udziału w zarządzaniu falami migracyjnymi.

Jednym z namacalnych efektów wprowadzenia tego elementu w życie jest konferencja „Migracje i Rozwój”, która odbyła się w Rabacie w lipcu 2006 r.⁵³ Przedstawiciele sześćdziesięciu państw Europy i Azji oraz dwudziestu organizacji międzynarodowych debatowali nad wprowadzeniem strategii dla Afryki oraz zapobieganiu nielegalnej imigracji.

Program powstały w okresie prezydencji duńskiej zakłada także aktywną działalność Komisji, polegającą na składaniu propozycji legislacyjnych oraz planów wdrażania wspólnej polityki w zakresie imigracji i azylu. Jednym z przejawów tej działalności było wydanie przez Komisję Europejską tzw. Zielonej Księgi, w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną⁵⁴. Odnosiła się ona do warunków przyjmowania imigrantów zarobkowych oraz sposobu zarządzania falami migracyjnymi i skali harmonizacji prawa na poziomie wspólnotowym.

Inne środki mające doprowadzić do powstania europejskiej strefy wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości to: zacieśnienie współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości między krajami Unii, lepsza wymiana informacji o zagrożeniach, środki umożliwiające podejmowanie legalnej pracy w UE w zależności od potrzeb rynkowych krajów członkowskich, wspólne zasady wizowe, procedury azylowe i ochrony uchodźców, jednolite ramy polityki integracji imigrantów w krajach ich goszczą-

⁵¹ Dyrektywa Rady nr 2004/83/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych standardów kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zakresu przyznawanej ochrony.

⁵² A. Sobiech, *op. cit.*

⁵³ Głównym inicjatorem konferencji była Hiszpania, która ma najwięcej problemów z masowym napływem nielegalnych imigrantów docierających do wybrzeży Wysp Kanaryjskich oraz hiszpańskich enklaw w Afryce; <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/wsissw.nsf/viewDOC/AGRK-6RMH55>.

⁵⁴ Dokument przyjęty w styczniu 2005 r. przez Komisję Europejską miał na celu zapoczątkowanie debaty na temat harmonizacji procedur legalnego zatrudnienia obywateli krajów trzecich oraz statusu migrantów legalnie pracujących w jednym z krajów UE, „Biuletyn Migracyjny”, czerwiec 2005, www.migration-news.uw.edu.pl.

cych, koordynacja działań z państwami pochodzenia w zakresie wydalenia nielegalnych imigrantów.

Jak widać, lista proponowanych środków dla osiągnięcia stabilności w polityce wewnętrznej Unii jest bogata i nie brak tu nowych rozwiązań. Sukces pięcioletniego planu zależy od każdego z państw członkowskich, które kolejne rozwiązania powinny wdrażać na swoim terytorium. Pomimo najlepszych politycznych chęci, nie wszyscy wydawali się usatysfakcjonowani podjętymi propozycjami.

Przedstawiciele Amnesty International w otwartym liście do Rady Europejskiej⁵⁵ wyrazili zaniepokojenie niedostatecznym zapewnieniem ochrony podstawowych praw człowieka dla uchodźców starających się o uzyskanie tego statusu w krajach UE (dodatkowo zatracono zupełnie ideę, iż prawo do azylu jest jednym z podstawowych praw człowieka). Natomiast Wysoki Komisarz ds. Uchodźców, Ruud Lubbers, ostrzegął, że przerzucenie ciężaru opieki nad uchodźcami na państwa rozwijające się niechybnie będzie zmierzało do osłabienia i upadku globalnego systemu ochrony uchodźców.

Pomimo wielu niedociągnięć, Program Haski był niezbędnym stymulatorem dalszego rozwoju polityki imigracyjnej i azyłowej, który wyznaczył cele do osiągnięcia na kolejne pięć lat – od czasu zakończenia programu z Tampere.

Brukselskie spotkania Rady Europejskiej z marca i czerwca 2005 r. nie przyniosły zasadniczych zmian w rozwoju polityki imigracyjnej i azyłowej. Położono natomiast nacisk na intensyfikację współpracy operacyjnej między służbami zaangażowanymi w bezpieczeństwo wewnętrzne Unii. I to właśnie element bezpieczeństwa nabiera coraz większego znaczenia. Już od czasu zamachu na WTC we wrześniu 2001 r., poprzez zamach w Madrycie w marcu 2004 r., europejska polityka imigracyjna nie mogła być planowana i rozpatrywana bez perspektywy zachowania bezpieczeństwa wewnętrznego Unii.

Masowo napływająca ludność afrykańska, posługująca się innym językiem, kulturowo obca, religijnie odrębna, zaczęła wywoływać napięcia społeczne w krajach przyjmujących imigrantów i uchodźców. Wizerunek stereotypowego terrorysty – wywodzącego się z krajów arabskich, wojującego wyznawcy Allacha – nie sprzyjał szerszemu otwarciu drzwi Afryce. Niestety, mieszkańcy najbardziej zagrożonego kontynentu, uciekając przed skrajnym ubóstwem często decydowali się na morderczą wyprawę do wrót Unii, próbując nielegalnie dostać się na terytoria hiszpańskie, włoskie lub greckie. W ten sposób w kwestie imigracji i azylu wplatała się nie tylko potrzeba zachowania bezpieczeństwa UE, ale i konieczność stworzenia programu rozwoju dla Afryki. Bez takiej strategii Europa skazana byłaby na regularny przypływ imigrantów z południa⁵⁶.

Końcówka roku 2005 była owocna w zakresie wspólnej polityki azyłowej. Wraz z przyjęciem 1 grudnia 2005 r. dyrektywy Rady 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu

⁵⁵ <http://www.euractiv.com/en/justice/hague-programme-jha-programme-2005-10/article-130657>.

⁵⁶ Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie strategii rozwoju dla Afryki w listopadzie 2005 r., zaś Rada Europejska przyjęła strategię miesiąc później na szczycie w Brukseli. Owocem tej strategii będzie konferencja europejsko-afrykańska w Rabacie, stolicy Maroka w lipcu 2006 r.

uchodźcy w państwach członkowskich (dyrektywa dotycząca procedur azylowych), zakończono kolejny etap tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego⁵⁷.

Polityka imigracyjna oraz azylowa prowadzona przez Unię Europejską ciągle się rozwija, dlatego nie można pokusić się o ostateczne i definitywne oceny czy podsumowania. Najważniejszy etap w rozwoju tej dziedziny jest jeszcze przed nami. Kwestia imigracji coraz bardziej zaczyna wpływać na stan społeczeństwa, gospodarki oraz na politykę każdego z krajów europejskich, szczególnie państw członkowskich Unii. Tutaj bowiem przybywa największa grupa emigrantów z Afryki, Azji czy wschodniej Europy. Wszyscy w poszukiwaniu lepszych warunków życia, z pragnieniem wydostania się z ubóstwa i nędzy. Zachodnia Europa potrzebuje odnowienia swoich starzejących się społeczeństw, między innymi dzięki integrowaniu przybyszów z krajów trzecich.

Nierozwiązana pozostaje na razie kwestia, w jaki sposób zachować równowagę pomiędzy dążeniami poszczególnych stron do realizacji własnych potrzeb i interesów. Politycy na szczeblu krajowym i międzynarodowym zdają już sobie sprawę ze wszystkich zagrożeń, które może nieść zarówno niepokonany napływ imigrantów, jak i – w takim samym stopniu – całkowita blokada ich przyjazdów.

W tym duchu ostatnie rozmowy na szczeblu ministerialnym w Rabacie, stolicy Maroka, mają otworzyć prawdziwy dialog między krajami pochodzenia, tranzytu oraz krajami, do których emigranci zmierzają. Pozostaje żywić nadzieję, że takich inicjatyw będzie się tworzyć coraz więcej, na każdym szczeblu politycznym – międzynarodowym, krajowym i lokalnym. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, nie należy szukać rozwiązania w budowaniu wyższych murów granicznych na południu Europy.

Już w kilka miesięcy po wyżej wspomnianej konferencji pojawiły się głosy sprzeciwu z kontynentu afrykańskiego. Unia nadal organizuje swoje działania w kierunku ulepszania systemu ochrony i kontroli granic. To nadal błędny kierunek. Rozwiązania należy szukać w rzeczywistym wsparciu dla Afryki, a na terenie Europy, w polityce integracji. Jak ta polityka ma wyglądać? W obliczu braku wspólnej polityki europejskiej, o którą dopomina się Parlament Europejski w rezolucji z września 2006 r., każde państwo wprowadza własne rozwiązania. Masowa regularyzacja nielegalnych imigrantów (przykład Hiszpanii) nie wydaje się być posunięciem dalekosięznym. Zachęca tylko kolejne grupy do wyprawy w stronę Europy.

Bez względu na sposoby wkroczenia na teren UE, zadaniem każdego państwa jest stworzenie warunków i uruchomienie koniecznych mechanizmów integracji imigrantów. Do dyskusji powinno włączyć się także specjalistów od ekonomii i gospodarki oraz samych przedsiębiorców, którzy dla przybywających imigrantów są źródłem potencjalnych miejsc pracy. Bez zatrudnienia, źródła dochodów każdy nowy uchodźca czy imigrant staje się dla budżetu państwa ciężarem.

Poza aspektem politycznym i gospodarczym, pozostaje jeszcze wymiar społeczny, najtrudniejszy do przystosowania. Opinia publiczna z trudem będzie się go

⁵⁷ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmoczonej współpracy praktycznej. Nowe struktury, nowe koncepcje: poprawa jakości procesu decyzyjnego w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego*, www.europa.eu.int.

dzić na przyjmowanie kolejnych fal imigrantów, jeśli sytuacja gospodarcza danego kraju nie będzie pozwalać na pomoc społeczną dla własnych obywateli. Jest to widoczne w obrębie samej Unii, gdzie nadal część państw odmawia prawa do swobodnego podejmowania zatrudnienia na swoim terytorium obywatelom państw przyjętych do Wspólnoty w roku 2004. Tym samym wzrastać może poparcie dla skrajnie prawicowych i nacjonalistycznych ruchów społecznych i politycznych.

W ten sposób tworzy się zamknięte koło nierozwiązanego problemu, bowiem kompletne zamknięcie się na różnorodność jeszcze nikomu nie przyniosło dobrych wyników.